

17 dicembre 2018 | Gian Luigi Gatta

RIFORME DELLA CORRUZIONE E DELLA PRESCRIZIONE DEL REATO: IL PUNTO SULLA SITUAZIONE, IN ATTESA DELL'IMMINENTE APPROVAZIONE DEFINITIVA

D.d.l. n. 1189-B, all'esame della Camera e approvato dal Senato, con il voto di fiducia, il 13.12.2018

[Per il testo del disegno di legge approvato dal Senato, clicca qui.](#)

[Per il dossier del Servizio studi del Senato, clicca qui.](#)

1. È ormai imminente, a quanto pare, l'approvazione definitiva della c.d. **legge spazza-corrotti**, che strada facendo ha ampliato il proprio oggetto ben oltre la materia dei delitti contro la p.a., proponendosi come è noto di riformare la disciplina generale della **prescrizione del reato**, bloccata dopo la sentenza di primo grado.

Il d.d.l., presentato dal Ministro della Giustizia Bonafede alla Camera il 24 settembre 2018 (solo tre mesi fa), è stato approvato in prima lettura dalla Camera il 22 novembre 2018 e dal Senato, in seconda lettura, il 13 dicembre 2018. L'approvazione è avvenuta, in tale ultima occasione, attraverso il voto di fiducia. **La terza e definitiva lettura del d.d.l. è in programma alla Camera domani, 18 dicembre 2018.**

Sotto l'albero di Natale, i penalisti troveranno verosimilmente – piaccia o meno – **una riforma di ampia portata**, che interessa: la **parte generale** del codice penale (prescrizione del reato, pene accessorie, riabilitazione, sospensione condizionale della pena in rapporto ai delitti contro la p.a.); la **parte speciale** (corruzione e altri delitti contro la p.a., comprese, tra l'altro, l'abrogazione della norma sul millantato credito e la riformulazione di quella sul traffico di influenze illecite); l'**ordinamento penitenziario** (estensione della disciplina dell'art. 4 *bis* o.p. a concussione, corruzione, induzione indebita e peculato; esclusione di tutte le pene accessorie perpetue – anche di quelle previste per reati diversi da quelli contro la p.a. – dall'effetto estintivo previsto dall'art. 47, co. 12 o.p. per l'affidamento in prova al servizio sociale); la **procedura penale** (disciplina del patteggiamento per i delitti contro la p.a., nuova misura cautelare del divieto temporaneo di contrattare con la p.a., riformata disciplina delle intercettazioni informatiche o telematiche per i delitti contro la p.a., operazioni sotto copertura estese ai delitti contro la p.a.); la disciplina della **responsabilità da reato degli enti** ex d.lgs. n. 231/2001 (inclusione del traffico d'influenze illecite tra i reati presupposto; aumento significativo della durata delle sanzioni interdittive in caso di condanna per alcuni delitti contro la p.a.).

2. Questa *Rivista* ha già dato cursoriamente conto, con una scheda di Chiara Ubiali ([clicca qui](#)), delle molte novità contemplate nell'originario disegno di legge, che ha tuttavia subito significative modifiche nel corso dei lavori parlamentari. Della modifica più discussa e rilevante – quella relativa alla disciplina della **prescrizione del reato** – si è pure dato conto con un contributo a firma di chi scrive ([clicca qui](#)), nonché con la pubblicazione delle registrazioni video delle audizioni parlamentari e dei comunicati di alcune associazioni di studiosi e di magistrati (rinvenibili nella colonna di sinistra). Va peraltro qui segnalato e messo in evidenza che di questa riforma, destinata a cancellare con un tratto di penna quella realizzata un anno fa dal precedente governo con la c.d. legge Orlando, si prevede l'**entrata in vigore differita al 1° gennaio 2020**. La legge Orlando continuerà pertanto a trovare applicazione per tutto l'anno prossimo, ragion per cui ci è parso ulteriormente interessante pubblicare in data odierna [un contributo di Stefano Zirulia](#) a commento di quella riforma, destinato al "*Libro dell'anno del diritto*" della Treccani.

Quando il disegno di legge sarà definitivamente approvato, sarà nostra cura procedere a un meditato esame delle diverse novità normative in materia di delitti contro la p.a. e di prescrizione del reato e non mancheremo di ospitare contributi a riguardo. Riteniamo tuttavia di fare cosa utile ai nostri lettori pubblicando sin d'ora il **testo approvato col voto di fiducia dal Senato** – destinato verosimilmente a restare invariato nell'imminente passaggio alla Camera –, unitamente al **Dossier del Servizio studi del Senato** stesso, che fornisce una prima lettura dell'articolata riforma.

3. Senza alcuna pretesa di completezza, mi limito qui a segnalare ai lettori, tra le molte novità della riforma, alcune tra le più rilevanti introdotte nel corso dei lavori parlamentari e pertanto non presenti nella citata scheda di Chiara Ubiali, già pubblicata su questa *Rivista*.

3.1. Già ho detto della modifica della disciplina della prescrizione del reato, della quale si prevede l'entrata in vigore differita. Quanto alla seconda anima della legge in gestazione, relativa a corruzione e delitti contro la p.a., va segnalato anzitutto come l'*iter* in Parlamento non ha stravolto i pilastri portanti della riforma, a partire dall'**inasprimento delle pene accessorie** (interdizione dai pubblici uffici e incapacità di contrattare con la p.a.) realizzato in direzioni diverse: a) ampliando il novero dei casi in cui alla condanna conseguono le suddette pene accessorie; b) aumentando considerevolmente la durata di quelle **temporanee** (non più da 1 a 5 anni bensì da 5 a 7 anni); c) estendendo i casi in cui la pena stessa sono **perpetue**; d) prevedendo un termine più lungo per ottenere la riabilitazione delle pene accessorie perpetue (**7 anni dalla riabilitazione**, che non produce effetto, quanto meno immediato, rispetto a quelle pene); e) prevedendo la possibilità che, in **deroga all'art. 166 c.p.**, il giudice, nel sospendere l'esecuzione della pena, possa non estenderne gli effetti alle pene accessorie stesse; f) prevedendo la possibilità, in sede di **patteggiamento** allargato, di negoziare la sospensione o l'applicazione delle suddette

pene accessorie, anche perpetue; g) prevedendo che, in sede di patteggiamento 'ordinario', sia possibile applicare le suddette pene accessorie; h) introducendo quale **misura cautelare** il divieto temporaneo di contrattare con la p.a.; i) prevedendo, infine, che l'esito positivo dell'**affidamento in prova al servizio sociale**, che estingue ogni effetto penale della condanna (comprese le pene accessorie, secondo la giurisprudenza) non si estenda alle pene accessorie perpetue.

Da segnalare anzitutto, rispetto a entrambe le pene accessorie perpetue in questione, come una disposizione chiave per realizzare il c.d. DASPO per i corrotti è rappresentata dal **nuovo testo dell'art. 179 c.p.** L'originaria versione del d.d.l. prevedeva che la **riabilitazione** non avesse effetto rispetto a quelle pene accessorie, estinguibili dopo **12 anni** dall'intervenuta riabilitazione a condizione che il condannato riabilitato desse prova di buona condotta (cioè continuasse a dare prova di buona condotta). Questa disciplina è stata modificata diminuendo considerevolmente il termine decorso il quale, in caso di buona condotta, si produce l'effetto estintivo sulle pene perpetue: non più 12 anni, come nell'originario d.d.l., bensì **7 anni**. A conti fatti, se la riforma sarà approvata il condannato a pena perpetua potrà chiedere la riabilitazione, come oggi, decorsi almeno tre anni dalla data in cui la pena principale sia stata eseguita o si sia altrimenti estinta, salvo dover però attendere ulteriori sette anni per l'estinzione della pena accessoria perpetua, senza poter contare sulla scorciatoia oggi rappresentata dal buon esito dell'affidamento in prova ai servizi sociali (art. 47, co. 12 o.p.). Si noti che **le modifiche dell'art. 179 c.p. e dell'art. 47, co. 12 o.p. hanno portata generale e riguardano, pertanto, tutte le pene accessorie perpetue**, con effetti che non sono limitati al settore dei delitti contro la p.a.

Da segnalare ancora, quanto alla disciplina dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici (art. 317 *bis* c.p.), che il legislatore ha dato rilievo alle **circostanze attenuanti di cui all'art. 323 bis c.p.** in una duplice direzione. Si è opportunamente previsto che **se il fatto è di particolare tenuità** (art. 323 *bis*, co. 1 c.p.) trova applicazione, in luogo della pena accessoria perpetua, la corrispondente pena temporanea (da 5 a 7 anni). Se, viceversa, ricorre la circostanza della **collaborazione** di cui all'art. 323 *bis*, co. 2 c.p., la condanna importa, in luogo della pena accessoria perpetua, la corrispondente pena temporanea da 1 a 5 anni. La prima previsione mira a porre la disciplina in linea con il principio di proporzionalità; la seconda costruisce un ponte d'oro per il 'pentito' che non possa percorrere la via, maestra, rappresentata dalla causa di non punibilità introdotta nel nuovo art. 323 *bis* c.p.

3.2. Proprio la **causa di non punibilità per chi denuncia la corruzione** rappresenta – quanto meno sotto il profilo delle opzioni politico-criminali – una delle principali novità introdotte dal disegno di legge in esame. Rispetto al testo originario, nel corso dei lavori parlamentari la disciplina è stata modificata in tre direzioni: a) estendendo la causa di non punibilità alla **corruzione in atti giudiziari**; b) escludendone l'applicabilità all'**agente sotto copertura** (per il timore che dietro al denunciante che guadagna l'impunità possa nascondersi un agente provocatore); c) modificando la tempistica della denuncia utile: non più prima dell'iscrizione della notizia di reato (un termine normalmente ignoto al denunciante) e comunque entro sei mesi dalla commissione del fatto, come nella versione originaria, bensì **"prima di avere notizia" dello svolgimento delle indagini e comunque entro quattro mesi dalla commissione del fatto**.

3.3. Nonostante le perplessità manifestate durante i lavori parlamentari, non ha invece subito modifiche la disciplina riformata delle **operazioni sotto copertura** (art. 9, co. 1 l. 16 marzo 2006, n. 146), estesa come è risaputo dal d.d.l. alla corruzione e ad altri delitti contro la p.a. Il legislatore, fin dalla relazione di accompagnamento al d.d.l., ha sottolineato la differenza tra le operazioni sotto copertura, volte ad acquisire elementi di prova relativi a reati in essere, e l'agente provocatore, che invece, istigandone la commissione, crea un reato che altrimenti non sarebbe stato commesso. E la **preoccupazione del possibile abuso delle operazioni sotto copertura, per provocare il reato**, è alla base della disposizione (essa si riformulata) secondo cui la causa di non punibilità di cui all'art. 323 *ter* (connessa alla denuncia del reato) non si applica in favore dell'agente sotto copertura che ha agito in violazione del citato art. 9 l. n. 146/2006. Senonché **il testo della riformata disposizione, nella misura in cui consente all'agente sotto copertura di dare e ricevere tangenti, anche nell'ambito di un rapporto bilaterale (cioè al di fuori di contesti complessi/organizzati, ma nell'ambito di un semplice schema corrotto-corruttore), lascia a mio parere residuare il rischio di possibili abusi, sub specie di sconfinamenti, più o meno palesi, nella provocazione**. E' un rischio che potrà e dovrà essere evitato ricorrendo a un'interpretazione conforme a Costituzione, che valorizzi, per il tramite dell'art. 117 Cost., la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in materia di **entrapment**, che ravvisa una violazione dell'art. 6 Cedu (diritto all'equo processo) quando risulti che, senza la provocazione, il reato non sarebbe stato commesso e che, pertanto, le forze dell'ordine non si sono limitate a un ruolo passivo rispetto a un reato in essere, ma hanno creato il reato stesso, incitando l'autore a commetterlo (cfr. ad es. Romanasuskas c. Lituania, 2008).

3.4. Tra le novità introdotte dalla riforma in gestazione, oggetto di modifiche rispetto all'originaria versione del d.d.l., segnalo la nuova disciplina della **riparazione pecuniaria** ex art. 322 *quater* c.p., che viene estesa anche al corruttore e sembra assumere i connotati di una sanzione, dal problematico coordinamento con la confisca. Essa infatti è obbligatoria, in caso di condanna per corruzione e altri reati, e comporta sempre "il pagamento di una somma equivalente al prezzo o al profitto del reato a titolo di riparazione pecuniaria in favore dell'amministrazione lesa dalla condotta del pubblico ufficiale o dell'incaricato di un pubblico servizio". Non solo, la riparazione pecuniaria, in base a un nuovo art. 165, co. 4 c.p., diventa un obbligo al cui adempimento il giudice è tenuto a subordinare la sospensione condizionale della pena.

3.5. Rilevanti modifiche riguardano poi l'**esecuzione** delle pene per i reati di corruzione. Il regime differenziato di cui all'art. 4 *bis*, co. 1 o.p. viene infatti esteso ai **reati di cui agli artt. "314, primo comma, 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis"** del codice penale (non anche al traffico di influenze illecite, come nell'originaria versione del d.d.l.); sicché **gli autori di questi reati potranno accedere ai benefici penitenziari – comprese le misure alternative alla detenzione – solo nei casi in cui collaborino con la giustizia; collaborazione che deve essere prestata – come si è precisato nel corso dei lavori parlamentari – "ai sensi dell'art. 323 bis, co. 2 c.p."**. Questa disciplina, improntata ad estremo rigore e di dubbia legittimità costituzionale sotto il profilo dell'equiparazione del trattamento rispetto a reati di gravità tra loro ben diversa, va letta assieme alla causa di non punibilità per chi denuncia e all'attenuante (con effetti sulle pene principali e, come si è visto, anche sulle pene accessorie), riconosciuta a chi collabora in un momento in cui la causa di non punibilità, evidentemente, non è più applicabile. La collaborazione, incentivata nella fase delle indagini e a processo in corso, finisce per essere indotta in sede di esecuzione, pena l'impossibilità di accedere ai benefici penitenziari e pertanto la condanna a scontare la pena in carcere.

3.6. Da ultimo, vanno segnalate alcune riforme che incidono sulla disciplina della **responsabilità da reato degli enti**: da un lato, si inserisce nel catalogo dei reati presupposto il **traffico di influenze illecite**; dall'altro lato, si inasprisce la disciplina delle **sanzioni interdittive** in caso di condanna per concussione e alcune ipotesi di corruzione, aumentandone la durata in una misura (fino a sette anni, se l'illecito è commesso da soggetti in posizione apicale) comunque inferiore a quanto previsto dall'originario d.d.l., oggetto, sul punto, di forti critiche anche da parte di Confindustria, in sede di audizione. Anche in questo caso il legislatore ha inteso premiare la **collaborazione**, stabilendo che le sanzioni interdittive hanno una durata inferiore (da tre mesi a due anni) "se prima della sentenza di primo grado l'ente si è efficacemente adoperato per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, per assicurare le prove dei reati e per l'individuazione dei responsabili ovvero per il sequestro delle somme o altre utilità trasferite e ha eliminato le carenze organizzative che hanno determinato il reato mediante l'adozione e l'attuazione di modelli organizzativi idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi".